

Кокотов Александр Николаевич*,
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
профессор, доктор юридических наук
(г. Санкт-Петербург)

ДОСРОЧНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Уважаемые участники конференции, коллеги! Тема моего выступления касается досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления.

Эти процедуры не относятся собственно к избирательным процедурам, но непосредственно и тесно с ними связаны. Главным в статусе выборных должностных лиц является то, что замещение ими должностей решающим образом связано с актом волеизъявления избирателей, участников сходов граждан. И акт волеизъявления избирателя не заканчивается тогда, когда граждане голосуют на избирательных участках или на сходах. Выборные лица идут во власть чтобы представлять интересы соответствующих территориальных коллективов. Это обстоятельство отражается в их статусе. Мандат выборного должностного лица, депутата на муниципальном уровне является смешанным. В нем соединяются и полномочия, в рамках которых они действуют свободно, и институты, которые после избрания привязывают выборных должностных лиц и депутатов к гражданам и избирателям. Я имею в виду институты отзыва, отчетов, встреч выборных должностных лиц с избирателями. Все это делает мандат выборных должностных лиц и депутатов не вполне свободным, что вполне оправдано в современных российских условиях.

Я хотел бы обратить ваше внимание на акт волеизъявления, который определяет замещение должностей выборных лиц и естественным образом переводит право граждан избирать в их право быть представленными. Это обстоятельство решающим образом влияет на ту тему, которую я обозначил для своего выступления. Конечно, эти

* © Кокотов А.Н., 2012

процедуры и основания досрочного прекращения полномочий должны определяться тем обстоятельством, о котором я сказал выше, поскольку досрочное прекращение полномочий – это в известной мере искажение, корректировка, изменение первичной воли избирателей. Избиратели изменяют, корректируют свою первичную волю вне рамок соответствующих избирательных циклов. При этом институт отзыва не должен стоять вровень с институтом выборов. Это необходимо для обеспечения стабильности власти, для того, чтобы был основательный стимул для формирования политической и правовой культуры избирателей: если вы избрали человека, который не отвечает вашим интересам, не заботится о вас, так потерпите, пожалуйста, избирательный цикл, а потом уже в следующий раз, наверное, вы будете более осмотрительно подходить к выбору депутатов и выборных должностных лиц.

Если говорить о досрочном прекращении полномочий глав муниципальных образований, то перечень оснований для этого должен быть исчерпывающим, даже если эти основания рассыпаны в разных положениях одного или нескольких законов. Перечень оснований досрочного прекращения должен быть не только исчерпывающим, но и максимально зауженным с тем чтобы не подрывать очень важный представительный компонент в статусе выборных должностных лиц и депутатов. Если есть возможность, то этот перечень следует не расширять, а сокращать. Это необходимо для того, чтобы чиновник, заняв свою выборную должность, действовал ответственно, имел право на ошибку с тем чтобы принимать ответственное и одновременно рискованное решение. Он должен иметь уверенность в том, что на следующий день после принятия такого решения он не будет подвергнут процедуре досрочного прекращения полномочий. Я бы хотел вспомнить одну ключевую мысль, которую высказал Президент Российской Федерации в рамках процедуры его инаугурации. Он сказал: «Какая сейчас задача стоит перед нами? Обустройство страны от Калининграда до Владивостока». В решении этой задачи значимую роль играет и отряд чиновников, в том числе муниципальных. Для участия в ее решении они должны иметь известную свободу действия и ответственного разумного поведения.

Если думать о сокращении перечня оснований для досрочного прекращения полномочий, то я хотел бы обратить внимание на одно из них – на досрочное прекращение полномочий депутатов и выборных должностных лиц в связи с досрочным прекращением полномочий представительных органов местного самоуправления из-за неправомерности их состава. Надо обратить внимание на то, что это основание досрочного прекращения полномочий сегодня используется в том числе для того, чтобы корректировать состав представительных органов местного самоуправления со стороны тех лиц, которые могут позволить себе запустить эту процедуру. В оценке данного основания досрочного прекращения полномочий я хотел бы обратить ваше внимание на одно интересное Определение Конституционного Суда Российской Федерации, наполненное позитивным содержанием. Это определение от 2 июля 2009 года по жалобе гражданина Крикунова.

Поскольку мое выступление должно быть кратким, остановлюсь лишь на одном и наиболее спорном основании досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц. Я имею в виду основание, заложенное в ст. 74. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одна из серьезных претензий, которая этому основанию предъявляется – его широкая неопределенность. Оно заключается в неисполнении главой муниципального образования обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению отдельных государственных полномочий в течение трех и более месяцев. Это основание сейчас широко обсуждается и подвергается критике в литературе. В связи с применением этого основания приняты Определения от 4 октября и 2 ноября 2011 года. В них Конституционный Суд попытался, не признавая положение статьи 74.1 неконституционным, дать ему правовую интерпретацию в той мере, в которой это позволяет делать формат Определения Конституционного Суда. В этих решениях проступают два момента: во-первых, Конституционный Суд интерпретировал неисполнение полномочий главами муниципальных образований в течение трех и более месяцев только как полное неисполнение им всех полномочий и обязанностей, то есть как фактическое саморемедиация должностного лица от исполнения своих обязанностей. Из

этой позиции вытекает, что по данному основанию не могут быть досрочно прекращены полномочия главы муниципального образования в связи с так называемым ненадлежащим исполнением полномочий. Конституционный Суд исключил такую вольную интерпретацию этого основания и фактически выключил ее из оборота.

Во-вторых, не высказываясь по поводу того, должно ли неисполнение полномочий быть виновным, Конституционный Суд отметил, что суды должны учитывать уважительность причин неисполнения полномочий. В частности, Конституционный Суд в числе прочих уважительных причин назвал действия и бездействие лиц, не находящихся в подчинении главы муниципального образования. Это разумно. Глава муниципального образования вряд ли может отвечать за действия иных лиц. Конечно, в данном случае идет речь не только о тех должностных лицах, которые не находятся в прямом подчинении главы, но и о тех, в отношении которых он не осуществляет общего руководства.

И в заключение хочу сказать, что очень важно принять во внимание то, в рамках какой модели организации муниципальной власти реализуется досрочное прекращение полномочий глав муниципальных образований. В одних моделях, которые условно можно назвать моделями со слабым главой муниципального образования и сильным представительным органом, может быть, основание, о котором я говорю, вообще не должно существовать. Если представительный орган из своего состава избрал главу муниципального образования, то он должен быть вправе заменить его на другого депутата из своего состава. И совсем другое дело – те модели муниципальной власти, где глава муниципального образования избирается непосредственно избирателями и отвечает перед ними.

Спасибо за внимание!